

民主与效率 :西方公共行政发展的价值博弈

◎朱仁显^{a,b}

◎刘建义^a (厦门大学 a.公共事务学院 b.公共政策研究院 福建 厦门 361005)

摘 要 :作为公共行政合法性的两种来源 ,民主与效率编织了西方公共行政研究的二维价值谱系 ,并引导着该研究的历史演进。历经效率至上、社会公平、管理至上和以民为本的价值倾向 ,公共行政的价值钟摆终将摆向民主与效率相统一的均衡点。换言之 ,从一开始 ,公共行政研究就在于寻求民主与效率、规范与事实、价值理性与工具理性调和的可能性。

关键词 :公共行政 ;民主 效率 ;范式 ;价值博弈 ;民主行政

中图分类号 :D523

文献标志码 :A

文章编号 :1005 - 460X(2014)01 - 0090 - 06

在西方(主要是美国)的行政思想史上,“历来存在着宪政主义和管理主义两种倾向。前者关注社会公正、平等、民主、回应性等,后者则关注效率”^{〔1〕}译者前言。价值钟摆在民主与效率间的摇摆,是对整个西方公共行政发展的映射。百余年来,行政学研究完成了对价值钟摆的反复拨动,不仅出现于不同“范式”间的历时转换,也存在于同一时期不同观点间的针锋相对。因此,笔者将遵循时间的刻度,描述传统公共行政、新公共行政、新公共管理、新公共服务等不同“范式”转换间的价值博弈生态^①,梳理二维价值谱系下的公共行政发展脉络。

一、效率至上 :公共行政的传统

1887年,威尔逊发表《行政学研究》一文,指出行政学研究的目标在于了解“首先,政府能够适当地和成功地进行什么工作;其次,政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面尽可能少的成本完成这些适当的工作”^{〔2〕}。而“当你了解国家每天应该做的新事情之后,紧接着就应该了解国家应该如何

去做这些事情。这就是为什么应该有一门行政科学的原因,它将力求使政府不走弯路,使政府专心处理公务减少闲杂事务,加强和纯洁政府的组织机构,为政府的尽职尽责带来美誉”^{〔2〕}。与政治不同,威尔逊将行政学看成一门纯粹技术性、应用性学科,对效率的追求既是其最高目标,也是行政学的合法性来源。“行政管理研究的目的就在于把行政方法从经验性实验的混乱和浪费中拯救出来,并使它们深深植根于稳定的原则之上。”^{〔2〕}因此,“为了获得办事效率,必须找到一种极为简便的安排。通过这种安排,可以使官员准确无误地承担责任。必须找到不给权力带来损害的最佳分权方式,找到不会导致责任模糊的最佳责任分担方式”^{〔2〕}。理性官僚体制恰好对号入座,因为,“从纯技术的观点来看,经验无一例外地倾向于显示,纯粹的行政官僚模型能够实现最高的效率,因而也是形式上已知的对人进行控制的最理性的方式”^{〔1〕}33。

官僚制是现代文明所内含的维持法律、经济和技术理性的必要条件或者组织手段^{〔3〕}37-38,官僚制组

①关于西方公共行政的范式演进,各有各的说法,陈振明提出了传统公共行政、新公共行政和新公共管理的“三元论”,丁煌、金太军等人则承认了新公共服务的范式定位,笔者也赞成后者的观点,从而将西方公共行政的范式演进按时序界定为传统公共行政、新公共行政、新公共管理和新公共服务四个阶段。

收稿日期 2013-09-20

基金项目 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“事业单位分类改革实践战略研究”(T2JZD024)

作者简介 朱仁显(1962—),男,福建三明人,政治学博士,教授,博士研究生导师,从事当代中国政府与政治、公共政策研究;刘建义(1986—),男,湖南衡山人,政治学理论博士研究生,从事当代中国政治发展研究。

组织的设计在于满足一个权威系统所应具有合法性信任,而其作为法理型权威的实践,官僚行政人员是其重要载体。随着官僚制在行政机构运用中的高效率,商业组织、志愿协会等纷纷效仿。而“官僚组织如此具有吸引力,是因为它能够用最有效率的方式来控制众人,为追求特定的目标而共同进行的工作。”^{[1]33} 韦伯希冀从政府组织结构变革的视角实现合法性诉求,所推崇的行政官员的非人格化、价值中立、对权威的绝对服从、职业专业化、遵守纪律等均凸显出管理主义的色彩,充满了效率至上的印记。但这并不是说韦伯忘记了公共行政的民主政治内涵,相反,他的梦想是“通过直接民主选举产生克里斯玛型领导,从而使社会最终可能超越官僚控制的局限性”^{[1]35}。

此外,以泰勒、法约尔为代表的科学管理学派思想则奠定了行政学研究的又一理论基石。泰勒区分了管理的四类责任或条件^①,法约尔则提出了行政管理的五种职能(计划、组织、指挥、协调和控制)和十四条原则。^②而正是受到科学管理学派的影响,“它(行政学)开始强调以效率原则作为最高标准,并且关注行政管理的一般或普遍原则的探索”^{[1]41}。

一般而言,传统公共行政时期是指20世纪20年代至60年代中期,在政治—行政二分思想、官僚制组织理论及科学管理学派的影响下,基于工具理性的哲学思考,该范式将行政理解为政府政策的执行过程,局限于对公共问题的技术性反思。我国学者陈振明将这一范式的传统或信念概括为四个方面:一是采用制度或法理的研究方法,并以正式的政府组织机构(官僚体制)作为研究的主要领域;二是政治—行政二分法成为公共行政学的理论基础;三是致力于行政管理的一般或普遍原则的探索;四是强调以效率原则作为最高标准^[5]。

在早期公共学者看来,“只有通过政府机构有效率地运作,民主才能得到最好的保持”^{[1]32},从而,“在行政科学中(无论是公共行政,还是私人行政),基本的‘善’就是效率。行政科学的基本目的就是以最少的人力和材料的消耗来完成手头的工作。因此,效率是行政管理的价值尺度中的头号公理”^[6]。这种效率至上的观念得到了经典行政学者的支持,威尔逊在政治—行政二分之后,将行政变成了实践民主的工具,而“作为工具,行政不需要包含着价值因素,只有当它自身不包含着任何价值因素的时候,它才作为整体而对于政治具有充分的价值。也就是说,行政作为政治的工具,它的唯一追求即是效率,

它在多大程度上是高效率的,它就在多大程度上实现了它对于政治的价值”^[7]。而对组织有效性的追寻让他意识到,“等级秩序化的完善就会使效率最大化,在此效率的尺度是在实现政策目标方面花费最少的资金或努力”^{[1]36}。韦伯的官僚制则显然是以效率为核心的设计,一个权力集中、统一指挥、分工明确、绝对服从、价值中立、程序化运作的政府系统必然是最有效率的组织形式,且官僚体制所具有的等级体系又与效率原则紧密相关。威洛比亦认为:“遵循行政管理的科学原则,行政部门就能够更有效率地运作。”^{[1]64} 科学管理学派对“科学”的推崇则完全从技术理性的视角来解读政府组织的有序、有效运行,“按照企业管理的原则与价值取向来对公共组织进行管理,试图通过科学化、技术化的管理来实现政府目标”^[8]。官僚制理论是传统公共行政范式的核心,在工业社会初期也确实带来了西方各国资本主义的繁荣与兴盛,但随着经济的发展与社会的进步,官僚体制的弊端日趋显现,其本身所提倡的集权、服从等“繁文缛节”反过来抑制了效率目标的实现。虽然追求效率是为了维持公共行政的合法性,但对效率的过分追求与科学管理主义的代入,使得行政学的研究从一开始就走向了管理主义的极端。然而,传统公共行政并非简单地否认公共性,而是“将公共性寓于效率研究之中,认为低成本而又有能力的政府才能符合公共性的要求。因此,正统时期公共行政学研究的效率取向并非否定公共性,相反它内含着丰富的公共性内容,政治与行政二分法和科层制理论无不体现着早期公共行政学研究的效率取向,它尽量区别于传统政治学;另一方面,它又努力协调行政效率与公共性的关系,以此为自身赢得合法性”^[9]。

二、社会公平 新公共行政的反思

20世纪后半叶的整个世界处在由科学技术迅猛发展带来的社会剧变当中,全球化趋势日益明显,经济发展起伏跌宕,公民的社会需求多元、扩张,所产生的社会问题也日渐复杂,原有的政府管理模式已然无法适应公共管理的新要求,加之构建于实证基础上的传统公共行政无力指导政府的改革实践,以应对各种社会危机,标榜“社会公平”的新公共行政范式应运而生。另一方面,传统公共行政以牺牲民主、公平、正义等为代价过度追求行政效率的坚持引起了诸多学者的不满与批判,而这种对“效率至上”观的批判亦成为新公共行政学研究的逻辑起点。

①如将管理科学与科学地挑选、培训工人结合起来,在工人和管理者之间划分实际的工作职责等。

②“十四条原则”包含:劳动分工、权力和职责、纪律、命令统一、个人利益服从整体利益、报酬、集权、秩序、公平、人员任期稳定、首创精神等。

“新公共行政学”是指 20 世纪 60 年代末期和 70 年代产生的运用现象学方法、本土方法论、符号互动论以及解释学和批判理论等新的研究方法并且强调以公共行政的“公共”部分为研究重心的公共行政理论^[10]。“强调公共行政学以公平与民主作为行政学的目标与理论基础；主张政治(政策)与行政的关联性；重视人性和行政伦理研究；倡导民主主义的行政模式以及灵活多样的行政体制的研究；拓展行政学的研究范围，要求采用新的研究方法等。”^[11]在整个新公共行政范式的构建过程中，有两个标志性事件，一是“西沃之争”，一是奥斯特罗姆的“民主行政”理论。

对于传统行政学的失败，西蒙认为其根源在于缺乏一套科学的概念工具，从而主张引入逻辑实证主义，重建一门更加精致、更有效率的“行政科学”，重塑一种经典的理性行政模式^[11]。然而，针对西蒙提出的理性行政模式，新公共行政学派的重要代表、公共行政领域的哲学家和历史学家沃尔多提出异议，认为西蒙的效率观念破坏了美国民主社会的根基，行政效率研究必须与公共性等价值理念紧密联系。因此，他强调公共行政学是一种政治理论，并将民主等规范价值注入公共行政的理论与实践，从而为公共行政学设定了规范研究的议程。事实上，西蒙也承认“将效率作为公共行政的核心目标，过度宣扬了一种工具理性，而忽视了公共行政的价值理性”^[12]，但其并未实现公共行政学范式的完全转换，他坚持了早期公共行政学的许多基本信念，特别是坚持将事实与价值、手段与目的分开，将价值因素仍然排除在行政学的研究范围之外，未能真正超越公共行政学的传统信念^[13]。“西沃之争”基本上确定了 20 世纪中叶以来公共行政理论与实践的发展方向。

1968 年由沃尔多倡导召开的“明诺布鲁克会议”迈出了新公共行政的步伐，彻底反思传统的公共行政，探讨所面临的时代挑战和问题，研究公共行政未来发展的方向和愿景，并探索了公共行政与民主融合的可能性。新公共行政主张社会正义和社会公平。他们认为，传统的公共行政学注重效率、经济目的和管理行为的协调性，但已经过于专注于高层管理和重要职能部门的管理，以至于效率、经济目的和管理行为的协调性经常以社会公平为代价，而实现社会正义和社会公平恰恰是公共行政的根本目的，也是新公共行政学的理论基点以及与传统行政学最重要的差别^[13]。为此，文森特·奥斯特罗姆为了应对公共行政的思想危机和价值偏离，提出“民主行政”的模式对韦伯官僚制进行修正。民主行政的核心价值观，在于尊重人民主权和意愿，实现社会正义和

社会公平，反对滥用权力和行政无能。为此，应当以公众意愿、公众利益为导向，发展以社会公众为中心的政府组织和公共政策，强调政府代表公共利益的职能地位，强调公众参与，强调政府信息和公共政策的公开性，反对政府自利和代表党派利益，反对专业主义等等^[14]。而且，根据公共行政的精神，我们负有使公共行政公平、公正及平等对待的责任。努力达至这些特质是民主政府，特别是在市场资本主义环境下的一项重要目标。公平与平等问题是民主政府，特别是分权制民主政府运作的中心。无论在理论上还是实践上，公共行政对公平与平等的承诺，都应该与对效率、经济和效能的承诺同等重要^[15]。

如果将对效率的解释分为机械性效率和社会性效率，那么，传统公共行政就是前者的代表，强调以最少的投入获得最大产出；新公共行政则是后者的代言，以社会价值观为目标，效率必须与公共利益、个人价值、平等自由等价值目标结合起来才有意义。正如沃尔多所言，效率观念只有置于其所维护的价值体系中才具有效用和意义，亦即真正的效率乃是建立在公平基础之上的效率——社会效率。而且，真正有效率的政府必是民主的：它满足了公民的需要；真正民主的政府必是有效率的：它能敏感地察觉到公民的需要，并且以科学、公正、经济、快捷的方式实现公民的意志。当传统公共行政学把价值因素排除在外时，其所追求的政治与行政二分法以及效率标准不考虑价值因素，但公平、民主、正义等是公共行政的根本目的。因此，公共行政学必须研究社会需要的价值和目的，新公共行政学就此增加了公平一项。

传统公共行政学试图回答如下两个问题之一：“我们如何在可供利用资源的条件下提供更多更好的服务(效率)，或者我们如何少花钱而保持特定的服务水平(经济)”^[15]，新公共行政学则在效率、经济之后增加了公平作为“第三块价值拼图”，并将公共行政的公平取向提到了核心地位，从而走上了行政发展的另一个极端。虽然文森特·奥斯特罗姆在整合的基础之上建构了将民主与效率协调统一的“民主行政”理论模型，却依然没有打破科层制的桎梏，没有能够提出官僚制的替代性解决方案，仅是“新瓶装旧酒”。当然，我们不得不承认，即使为了突出民主价值以为公共行政辩护，学者们依然没有忘记追求民主与行政共存的努力，“民主行政”理论的提出即是最佳探索与实践。正如新公共行政学的重要代表人物之一罗伯特·达尔所言：“公平固然重要，但是效率亦不可或缺，因为缺乏效率将会导致资源的浪费，人民生活更加贫困，进而会致使社会公平更加难以实现。”^[15]

三、管理至上 企业家政府再造

20 世纪 70 年代肇始,西方各国遭遇了严峻挑战,财政危机、失业危机、经济危机、机构臃肿、政策失效、政府失灵等均要求一个“工作更少,开支更少”的政府。而“对责任与高绩效感兴趣的公共管理者开始重新建构他们的官僚机构,重新定义组织任务,并且提高代理过程的效率,以及在决策中进行分权”^[1156]。同时,在西方社会科学领域,跨学科、交叉综合研究成为主要趋向。新流派、新理论和新方法的大量涌现与交叉、融合,为政府管理改革奠定了坚实的理论基础,从而推动了新公共管理运动的兴起。

为了贯彻“管理主义”理念,新公共管理范式尝试根据经济学的假设和观点来努力提高生产率,并且找到了一些可供选择的服务机制;热衷于市场机制和市场技术的运用,政府被要求“掌舵”,而不是“划桨”,倡导政府应该具有“企业家精神”。这一精神在《改革政府》一书中被描述为政府再造的“十大原则”^[16],即:起催化作用的政府——掌舵而不是划桨;社区拥有的政府——授权而不是服务;竞争性政府——把竞争机制注入到提供服务中去;有使命感的政府——改变照章办事的组织;讲究效果的政府——按效果而不是按投入拨款;受顾客驱使的政府——满足顾客的需要,不是官僚政治的需要;有事业心的政府——有收益而不浪费;有预见的政府——预防而不是治疗;分权的政府——从等级制到参与和协作;以市场为导向的政府——通过市场力量进行变革。从而,“具备企业家精神的公共管理者”也许能够进行大规模的政府改革。在“企业家政府理论”的指导之下,克林顿政府在国家层面推动了一场“国家绩效评估”运动,旨在改善政府绩效。琳达·卡波兰在评价新公共管理理论时,指出其提倡的是管理技术,诸如顾客服务、建立在绩效上的合约、竞争、市场激励以及放松规制等。胡德亦特别将新公共管理的特质归纳为:确立明确的目标,设定绩效测量标准并且进行严格的绩效测量;特别强调产出控制,对实际成果的重视甚于对过程或程序的关注,强调对私营部门管理方法和风格的吸收和运用;强调对资源的有效利用和开发等^[17]。

公共政策特别是公共选择观点是新公共管理的另一理论来源。公共选择学派对传统科层制研究范式进行了批判,并基于个人自由和效率等理由,大力倡导选择最大化的观念,强调多元的决策中心、大众

参与、分割、重叠和分权等管理模式,突出市场机制和私营部门的作用。它将公共行政的中心问题视为提供公共服务,并广泛地采取了以消费者为导向的方法来研究公共行政^[9]。

毋庸置疑,政府再造运动及后续的新公共管理运动暂时缓解了行政效率低下、经济“滞胀”严重、公共服务供给不足等引致的政府合法性危机。但作为“管理主义”在行政管理领域的实践,政府施政强调企业价值的优先性和工具理性,新公共管理者们希望通过引进新技术、私营部门的管理途径等来提高公共部门的效率、绩效。如果仅此而已,其还不至于引致后现代公共行政学者的激烈批判,问题在于他们企图推行一套大部分从私人部门引入的新的价值观,而这忽视了公共部门管理与私人部门管理、政治过程与市场过程的差别,因为“企业家”对诸如效率、消除浪费、使用资源等明确目标的过分追求,“可能会以牺牲诚实和公平的交易、偏好的避免或对责任的追求为代价,或者可能会以牺牲安全保障、心情愉快和适应能力为代价”^[18]。而私利与公利的差别正是公共部门有别于私人部门的根本所在,新公共管理对管理主义或者经济理性主义的过分推崇,对公民的“顾客”比喻等,使得政府成为同企业相类似的盈利机构,忽视了公民对政府的最终所有权和政府对社会责任担当,是对公共行政公共性的蔑视。阿姆斯琼在评价澳大利亚新公共管理运动时提到,顾客需求倾向忽略了顾客表达需求或作出选择的能力,因为他们的信息不充分,也没有足够资源去做这些事。这种以纯粹市场交易关系来理解公共组织间、公民间以及公民与政府间关系的解释模式,排除了伦理关系和道德关系,也忽视了政府与公民及公民之间信任与合作关系的可能。显然,这也有悖于公共性的要求^[9]。况且,以效率为导向的工具理性只会引导人们关注达成既定目标的手段,而忽略对目的本身的关切。也就是在工具理性下的种种行动,将使行政工作越来越远离社会价值的体现,只是斤斤计较地减少行政成本,从而沦为公务产生过程中的工具统,以致完全丧失作为行政体系行动本身的“道德系统”^[19]。

四、以民为本 新公共服务的回应

所谓新公共服务,指的是关于公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色的一套理念^[20]。美国公共行政学家登哈特夫妇将新公共服务理论概括为七条^①:服务而非掌舵,公务员越来越重要的作用就在于帮助公民表达和实现他们的公共利益,而非

① 参见[美]罗伯特·B. 登哈特,珍妮特·V. 登哈特:《新公共服务:服务而非掌舵》,刘俊生译,载《中国行政管理》,2002 年第 10 期。

试图在新的方向上控制或驾驭社会；公共利益是目标，而非副产品，公共行政官员必须致力于建立集体的、共享的公共利益观念，战略地思考，民主地行动，符合公共需要的政策和计划，通过集体努力和协作的过程，能够最有效地、最负责任地得到贯彻执行；服务于公民，而非顾客，公务员不仅仅要回应“顾客”的需求，更要关注建设政府与公民之间、公民与公民之间的信任与合作关系，承担责任并不简单，公务员不仅要关注市场，也应该关注宪法和法令，关注社会价值观、政治行为准则、职业标准和公民利益，重视人而不只是生产率，公共组织及其所参与的网络，如果能在尊重所有人的基础上通过合作和共同领导的过程来运作，它们最终就更有可能获得成功，超越企业家身份，重视公民权和公共服务，如果公务员和公民都致力于为社会做出有意义的贡献，那么公共利益就会得到更好的实现^[21]。一言以蔽之，新公共服务理论下的公共行政应坚持以公民为本，积极引导公民参与政策的制定和执行，使得公民在治理网络中处于中心位置，凸显公民的主人翁地位，从而建设民有、民治、民享的政府^[22]。

新公共服务理论的兴起，在于对新公共管理理论的反思与批判。在新公共服务理论家看来，新公共管理理论鼓励公共行政官员采取企业家的行为方式和思维方式，这样便会导致一种十分狭隘的目的观，即所追求的目标只是在于最大限度地提高生产率和满足顾客的需求。而新公共服务理论则明确地认识到，公共行政官员不是他们机构和项目的企业所有者，政府的所有者是公民。公共行政官员有责任通过担当公共资源的管理员、公共组织的监督者、公民权利和民主对话的促进者、社区参与的催化剂以及基层领导等角色来为公民服务^[20]。而且，政府还有责任确保经由这些程序而产生的解决方案完全符合公正和公平的规范，确保公共利益居于主导地位。因此，公共行政官员应当积极地为公民能够通过对话清楚地表达共同的价值观念并形成共同的公共利益观念提供舞台，应该鼓励公民采取一致的行动，而不应该仅仅通过促成妥协而简单地回应不同的利益需求^[21]。尽管诸如效率和生产积极性这样的价值观不应该被丢弃，但是它们却应该被置于由民主、社区和公共利益构成的更大的环境中^[23]。因此，新公共服务提出了民主治理模式：主要关心提高服务质量，但必须以实现公共服务使命为基础；在管理过程中反映使用者（而不是一般顾客）的愿望、要求和利益，强调公民权理念，怀疑市场机制在公共服务中的作用，主张将权力由指派者转移到民选的委员会；强调对日常服务的全社会学习过程；强调公民参与和公共

责任制等^[24]。

虽然，新公共服务理论对新公共管理进行了批判，但却没有全盘否定新公共管理的价值与意义，相反，新公共服务是在承认、继承与完善了其核心价值的基础上的适当修缮。而且，我们也不得不承认，新公共服务理论的提出依然没有走出官僚制的理论框架，只是在整体保存基础上的“新瓶装旧酒”。特别是随着后现代公共行政的兴起，依其批判性思维对新公共行政理论中的民主、行政关系进行了反思，在此基础上构建了实现民主行政重建的全新理论框架。福克斯和米勒要求把自上而下的政策过程颠倒过来，认为只有这样才能保证政策成为代表人民而不是反人民利益的工具，这就需要在后现代主义的语境中去思考公共行政的民主问题，需要超越新公共行政理论，特别是超越官僚制结构，打破传统的中心——边缘的治理模式和线性结构，提出首先在社区中发展民主要比直接地在公共行政过程中强力推行民主更加可取。而另一位后现代公共行政理论的代表人物法默尔则认为，虽然同属现代主义范畴的公共行政理论也对官僚制的封闭性进行批评并提出开放的诉求，但总是无法实施，根源就在于它无法摆脱公共行政受到立法机关等这些同样的官僚机构的控制。

五、余论

行政学研究从一开始就追求效率和经济，以区别于政治学母体，建立自身的合法性。历史地看，当执行宪法比制定宪法更为困难时，公共行政学的独立、效率目标的提出及官僚体制的建构就成为历史的选择，满足了民众对政府的要求。然而，将效率、经济凌驾于公平、正义等目标之上，又显然背弃了政治民主的价值判断，从而新公共行政对此提出批判，并呼唤民主与效率的平等地位，认为如果不清楚地确定规范性价值的地位就不可能建立公共行政科学^[6]。面对前者的挑战与质询，管理学派认为追求效率而忽视民主并不是公共行政遭受质疑的根本所在，传统行政科层制的不合理才是罪魁祸首，并提出“企业家政府”理论：既然管理具有通性，那么公共部门为什么不可以借用私营部门的管理原则、理论和方法呢？然而，好景不长，政府在公共服务供给方面的乏力又给了民众诘问公共行政合法性的借口，登哈特等也趁机推出新公共服务的解释框架：政府既不是“划桨”，也不是“掌舵”，是“服务”，只是多元治理框架下的多元主体之一。

从价值维度审视西方公共行政的发展，追求民主与效率的调和是其一贯的目标。只有在民主的前

前提下,公共权力的行使才会得到人们的遵从与认同,公共行政部门才可能履行自己的社会职能,从而才会有管理的效率问题。离开了民主而追求效率,公共权力则可能被少数人所垄断,进而有造成集权与专制的危险,堕落为牟取私利的工具^[25]。为此,文森特·奥斯特罗姆尝试了“民主行政”的运作逻辑,埃莉诺·奥斯特罗姆“修建”了“公共事物的治理之道”^[26],陈敦源则从台湾政治现实出发,提出了公共行政与民主政治的制度性调和之路——民主治理^[27]。而对于中国公共行政学界而言,不论是一党执政的理论建构,还是党委负责的工作实践,均告诉我们,只有立足于政治行政不分的社会现实,才能找出符合本土实践的调和之路。

参考文献:

- [1] 罗伯特·B.登哈特.公共组织理论[M].扶松茂,丁力,译.北京:中国人民大学出版社,2003.
- [2] WILSON W. The Study of Administration[J].Political Science Quarterly,1887,2(2):197-222.
- [3] 文森特·奥斯特罗姆.美国公共行政的思想危机[M].毛寿龙,译.上海:上海三联书店,1999.
- [4] 周燕.公共管理研究:传统与前沿——一个学科框架的描述[J].中山大学学报:社会科学版,2010(1):142-150.
- [5] 陈振明.从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的“范式”变化[J].政治学研究,1999(1):79-88.
- [6] DAHL R A. The Science of Public Administration: Three Problems[J].Public Administration Review,1947,17(1):1-11.
- [7] 张康之.对政治与行政二分原则的审查[J].国家行政学院学报,2001(4):27-31.
- [8] 丁煌,张亚勤.公共性:西方行政学发展的重要价值趋向[J].学海,2007(4):113-117.
- [9] 郁建兴,冯涛.寻求效率与公共性的平衡——从公共行政学发展史来看[J].思想战线,2010(1):1-8.
- [10] 丁煌.寻求公平与效率的协调与统一——评现代西方新公共行政学的价值追求[J].中国行政管理,1998(12):81-84+80.
- [11] 颜昌武,刘云东.西蒙-瓦尔多之争——回顾与评论[J].公共行政评论,2008(2):144-170.
- [12] 宋喜存,赵蕾.公共行政的价值理性:由效率中心到民主中心——基于行政组织演化的分析[J].西南大学学报:社会科学版,2008(3):107-111.
- [13] 张国庆.公共行政的典范革命及其启示[J].北京大学学报:哲学社会科学版,2000(5):81-89.
- [14] 乔治·弗雷德里克森.论新公共行政学[M]/彭和平,译.国外公共行政理论精选.北京:中共中央党校出版社,1997:304.
- [15] 乔治·弗雷德里克森.公共行政的精神[M].张成福,刘霞,张璋,孟庆存,译.北京:中国人民大学出版社,2003:204.
- [16] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府:企业家精神如何改革着公共部门[M].周敦仁,译.上海:上海译文出版社,2006.
- [17] HOOD C. A Public Management for All Seasons? [J]. Public Administration,1991,69(1):3-19.
- [18] JACHSONM C P. Administration Argument[M]. Aldershot, UK: Dartmouth Press,1991:14.
- [19] 张成福.公共行政的管理主义:反思与批判[J].中国人民大学学报,2001(1):15-21.
- [20] 丁煌.当代西方公共行政理论的新发展——从新公共管理到新公共服务[J].广东行政学院学报,2005(6):5-10.
- [21] 罗伯特·B.登哈特,珍妮特·V.登哈特.新公共服务:服务而非掌舵[J].刘俊生,译.中国行政管理,2002(10):38-44.
- [22] 董礼胜,李玉耘.工具——价值理性视野下西方公共行政理论的变迁[J].政治学研究,2010(1):65-71.
- [23] 珍妮特·V.登哈特,罗伯特·B.登哈特.新公共服务:服务而不是掌舵[M].丁煌,译.北京:中国人民大学出版社,2010:126.
- [24] 赵蕾.效率与民主:行政发展的价值博弈——兼论我国行政改革的观念选择与进路前瞻[J].四川大学学报:哲学社会科学版,2008(1):62-65+104.
- [25] 陈毅松.构建民主与效率相协调的公共行政体系[J].四川行政学院学报,2006(3):20-23.
- [26] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事务的治理之道——集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海三联书店,2000.
- [27] 陈敦源.民主治理:公共行政与民主政治的制度性调和[M].台北:五南图书出版股份有限公司,2009.

(责任编辑:于健慧)